



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 1211

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.134.6.2021.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 4 zdanie drugie uchwały nr XXXVII/395/21 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Środa Śląska w obrębie geodezyjnym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Środzie Śląskiej, na sesji w dniu 27 stycznia 2021 r., podjęła uchwałę nr XXXVII/395/21 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Środa Śląska w obrębie geodezyjnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lutego 2021 r., a komplet dokumentacji planistycznej w dniu 8 lutego 2021 r. Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały nr XXXVII/395/21 organ nadzoru stwierdził, że jej § 4 ust. 4 zdanie drugie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 83c ust. 3 i art. 83 d ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), polegającym na uregulowaniu w planie miejscowym kwestii, która jest regulowana w drodze indywidualnego postępowania administracyjnego.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Środzie Śląskiej, uchwalając § 4 ust. 4 zdanie drugie przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady planowania.

Zgodnie z przepisem § 4 ust. 4 uchwały „Zasady i warunki usunięcia drzewa lub krzewu określają przepisy odrębne. W przypadku usunięcia drzewa należy wykonać nasadzenia zastępcze lub przesadzić to drzewo”.

Tymczasem ustawodawca kwestię obowiązku (w tym trybu nałożenia takiego obowiązku) wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa uregulował w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 83c ust. 3 tej ustawy „Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu”.

W myśl art. 83c ust. 4 ustawy „Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu:

- 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie;
- 2) wartość kulturową;
- 3) walory krajobrazowe;
- 4) lokalizację”.

W myśl z kolei art. 83c ust. 5 ustawy „Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do przesadzenia oraz następujące cechy przesadzanego drzewa lub krzewu:

- 1) rozmiar, w tym objętość bryły korzeniowej i wysokość;
- 2) kształt systemu korzeniowego;
- 3) kondycję;
- 4) długość okresu przygotowania go do przesadzenia.

Przepis art. 83d ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określa dodatkowe elementy, które zawiera zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych. Są to następujące dodatkowe elementy:

- 1) miejsce nasadzeń;
- 2) liczba drzew lub wielkość powierzchni krzewów;
- 3) minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów;
- 4) gatunek lub odmianę drzew lub krzewów;
- 5) termin wykonania nasadzeń;
- 6) termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 83d ust. 3 ustawy o ochronie przyrody „W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, zezwolenie to określa dodatkowo:

- 1) miejsce, na które zostanie przesadzone drzewo lub krzew;
- 2) termin przesadzenia drzewa lub krzewu;
- 3) termin złożenia informacji o przesadzeniu drzewa lub krzewu.

W myśl art. 83d ust. 4 ustawy o ochronie przyrody „W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, zezwolenie to może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu”.

Wyżej cytowane przepisy ustawy o ochronie przyrody wskazują więc wyraźnie, że nałożenie obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa może być warunkiem wydania indywidualnego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. W takim przypadku, organ wydający zezwolenie, przeprowadza postępowanie wyjaśniające mające na celu ocenę dostępności miejsc do wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia oraz ocenę cech usuwanego lub przesadzanego drzewa lub krzewu. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego organ w wydawanym w formie decyzji administracyjnej zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu określa konkretne warunki dotyczące nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa, takie jak np. miejsce nasadzeń lub przesadzenia, termin wykonania nasadzeń lub przesadzenia czy gatunek lub odmianę drzew lub krzewów, które należy nasadzić.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest nałożenie w akcie prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa. Taki obowiązek może bowiem nałożyć w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej tylko organ udzielający zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Rada Miejska w Środzie Śląskiej, podejmując przepis §4 ust. 4 zdanie drugie uchwały, przekroczyła więc swoje kompetencje i naruszyła w sposób istotny art. 83c ust. 3 i art. 83 d ust. 2, 3 i 4 ustawy o ochronie przyrody.

Przedstawione wyżej stanowisko Wojewody Dolnośląskiego koresponduje z orzecznictwem sądowno-administracyjnym. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2018 r. (sygn. II SA/Wr 611/17), w którym wskazano, że „Postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów prowadzone jest w szczególności na podstawie art. 83c ustawy o ochronie przyrody. Ustawa określa zasięg uprawnień decyzyjnych właściwego organu i nie przewiduje uzupełnienia własnej regulacji przez akt prawa miejscowego. To w decyzji rozstrzyga się o możliwości uzależnienia zgody na usunięcie drzew lub krzewów od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami albo ich przesadzenia. Uzależnione to jest od dostępności miejsc do nasadzeń zastępczych oraz cech usuwanego drzewa lub krzewu (por. wyrok II SA/GI 210/17), a także innych przesłanek związanych z uznaniowym charakterem tego rozstrzygnięcia, bowiem nie jest to w tej części decyzja związana. Tymczasem zaskarżony fragment uchwały wprowadza obowiązek nałożenia tego obowiązku na adresatów planu miejscowego, a przy tym w oparciu o własne, pozaustawowe przesłanki i podobnie jak poprzednio z naruszeniem właściwości, co także uzasadnia stosowanie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w obu przypadkach ponadto z uwagi na naruszenie art. 7 Konstytucji RP”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski:

Jarosław Kresa